

OPINIA RADY**z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2005-2008 przygotowanego przez Słowenię**

(2006/C 55/12)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 lutego 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przygotowany przez Słowenię obejmujący lata 2005-2008.
- (2) Po recesji w okresie przejściowym we wczesnych latach dziewięćdziesiątych gospodarka Słowenii w pełni odzyskała dobre tempo wzrostu PKB, które średnio osiągnęło poziom niemal 4 % w ostatnim dziesięcioleciu. Do końca 2005 r. opanowano presję inflacyjną, a wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych zbliżył się do średniej UE. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych obniżyło się w 1997 r. i od tamtego czasu utrzymuje wartość ujemną, natomiast deficyt w latach 2000-2004 wynosił średnio 95, 3 % PKB wg metodyki ESA.
- (3) W swojej opinii z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji, obejmującego lata 2004-2007 Rada zwróciła się do Słowenii o (i) wykorzystanie wszystkich możliwości przyspieszenia tempa zmniejszania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz (ii) przedsięwzięcie dalszych środków w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej.
- (4) Jeśli chodzi o wykonanie budżetu w 2005 r., w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. szacowano na 1,7 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano docelowo 2,1 % PKB. Wynik wstępny jest lepszy niż przewidywano ze względu na poprawę poboru dochodów oraz niższe o 0,5 % netto PKB wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (5) Zaktualizowany program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania ⁽²⁾.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje stały wzrost realnego PKB na poziomie około 4 % po 2005 r. Na podstawie obecnie dostępnych informacji można stwierdzić, że scenariusz ten wydaje się być oparty na realnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Uwarunkowania o charakterze cyklicznym będą prawdopodobnie ulegać stopniowej poprawie; przewiduje się, że ujemna luka produktowa, szacowana na 1 % PKB w 2005 r., zamknie się pod koniec okresu. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne. W programie przedstawiono kompleksowy zestaw reform społeczno-gospodarczych ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności przemysłu słoweńskiego, których warunki i realizacja zostaną określone w 2006 r. Przewidywania wynikają jednak z niezmiennego podejścia politycznego.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ W programie brakuje niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania. W szczególności brakuje danych obowiązkowych dotyczących wzrostu wydajności pracy. Nie przedstawiono też niektórych danych opcjonalnych dotyczących zmian na rynku pracy, zmian sald poszczególnych sektorów oraz zmian w zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie ma tabeli wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z podziałem na funkcje.

- (7) Celem przyjętym w zaktualizowanej wersji programu jest stworzenie warunków sprzyjających pomyślnej integracji w ramach UGW przy jednoczesnym dążeniu do zbliżenia się do średnich poziomów dochodów w UE. Strategia budżetowa nastawiona jest na utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie poniżej 3 % PKB i zmierza do osiągnięcia celu średniookresowego dla sytuacji budżetowej w rozumieniu paktu na rzecz stabilności i wzrostu do 2008 r. W programie zapowiedziano przedsięwzięcie środków w ramach reformy podatkowej, mających doprowadzić do spadku udziału dochodów wyrażonego jako procent PKB o 1,8 % oraz środków po stronie wydatków, które mają doprowadzić do obniżenia wskaźnika wydatków o 2,5 % PKB. Program przewiduje, że działania w ramach konsolidacji skoncentrują się w okresie końcowym. Przewiduje się, że na początku okresu objętego programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się utrzymywał na poziomie 1,7 % PKB, po czym będzie ulegał powolnemu zmniejszeniu, osiągając wartość 1,4 % w 2007 r., a następnie 1,0 % PKB w 2008 r. W nowej wersji programu termin osiągnięcia deficytu w wysokości 1,0 % PKB, w porównaniu do wersji poprzedniej, został przesunięty o jeden rok przy zmodyfikowanym ukierunkowaniu polityki fiskalnej oraz zasadniczo niezmienionym scenariuszu makroekonomicznym.
- (8) Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią, ulegnie poprawie o około 0,25 % PKB. Celem średniookresowym dla sytuacji budżetowej określonym w programie jest osiągnięcie do 2008 r. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB. Ponieważ cel średniookresowy przyjęty w programie jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość referencyjna (szacowana jako deficyt wynoszący prawie 2 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost potencjalnej produkcji.
- (9) Ryzyko związane z przewidywaniami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z drugiej jednak strony, w ostatnich latach Słowenia osiągała wyniki budżetowe, które były lepsze od przyjętych założeń, czemu sprzyjał m.in. skuteczny mechanizm budżetowy polegający na ograniczaniu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w odpowiedzi na niespodziewany niedobór dochodów. Ponadto założenia dotyczące wzrostu gospodarczego mogą okazać się lepsze niż przewidywano, gdyby reformy strukturalne zostały wprowadzone w odpowiednim czasie. Jednak potrzeba rygorystycznej realizacji polityk w celu zmniejszenia wydatków publicznych dla zrównoważenia spadku dochodów wynikającego z reformy podatkowej oraz ostatniej decyzji o modyfikacji indeksacji emerytur może zagrozić osiągnięciu tych celów. W szczególności duży udział wydatków obowiązkowych wynika ze sztywnych ram prawnych, których uelastycznienie nadal jeszcze wymaga porozumienia politycznego.
- (10) W związku z taką oceną ryzyka wydaje się, że nakreślona w programie sytuacja budżetowa zapewnia dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Ponadto wydaje się wystarczająca, aby zapewnić osiągnięcie w 2008 r., zgodnie z planem, celu średniookresowego określonego w programie. Ponieważ deficyt strukturalny w 2005 r. jest bliski celu średnioterminowego, tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średnioterminowego jest mniejsze niż roczna poprawa salda strukturalnego wynosząca jako wartość referencyjna 0,5 % PKB (wyższa w okresach dobrej koniunktury gospodarczej) zgodnie z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Niewielkie działania dostosowawcze przeprowadzone w 2006 r. umożliwiłyby osiągnięcie celu średnioterminowego odnoszącego się do budżetu.
- (11) Szacuje się, że w 2005 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnie 29,0 % PKB, znacznie poniżej wartości odniesienia określonej traktatem, która wynosi 60 % PKB. Program przewiduje niewielkie zwiększenie wskaźnika zadłużenia w najbliższych dwóch latach, które w 2007 r. sięgnie 29,8 % PKB. Zgodnie z przewidywaniami do 2008 r. zadłużenie ma spaść do 29,4 % PKB.
- (12) Wydaje się, że w odniesieniu do stabilności finansów publicznych, zagrożenie w przypadku Słowenii jest wysokie ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa⁽¹⁾. Stosunkowo niski wskaźnik zadłużenia będzie przyczyniał się do ograniczania wpływu skutków starzenia się społeczeństwa na budżet. Słowenia i tak stanie jednak w obliczu bardzo dużego wzrostu wydatków publicznych. Mimo że reforma emerytalna z 1999 r. znacznie złagodziła przyszły wzrost wydatków, jej skutki zostały częściowo zrównoważone przez modyfikację zasady indeksacji. Dalsze zmiany w systemach emerytalnych, tak jak ujęte zostało to w programie, okażą się na pewnym etapie konieczne, by ograniczyć przyszły wzrost wydatków publicznych oraz

(¹) Szczegółowe informacje dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji dostępnej na stronie: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

zmniejszyć ryzyko dla równowagi długoterminowej. Jeżeli nie zostaną przedsięwzięte żadne dalsze środki w celu zmniejszenia presji wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, długoterminowa równowaga finansów publicznych będzie zagrożona. W tym względzie kluczowe jest staranne planowanie oraz przedsięwzięcie właściwych środków w odpowiednim czasie.

- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Długoterminowa równowaga finansów publicznych nie została jednak wyraźnie uznana za priorytet polityki. Pozostaje niejasność co do charakteru środków, co nie pozwala na ocenę możliwości realizacji strategii w dłuższej perspektywie.
- (14) Krajowy program reform Słowenii przedłożony dnia 28 października 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia jako kluczowy priorytet określa przyjęcie euro w 2007 r. Zaktualizowany program konwergencji ukierunkowany na stworzenie warunków pomyślnej integracji w UGW, m.in. poprzez poprawę jakości finansów publicznych, jest ściśle związany z obszernym wykazem środków politycznych zawartym w krajowym programie reform. Jednak ponieważ pewna liczba środków pozostaje w dużej mierze nieokreślona, skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform nie zostały ujęte w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie konwergencji.

W świetle powyższej oceny Rada stwierdza, że program zmierza do ograniczenia inflacji do poziomu zbliżonego do średniej UE, przewidując jednocześnie ścieżkę stopniowego dostosowania fiskalnego. Rada wzywa Słowenię do:

- i) dokonania szybszego postępu na drodze do realizacji celu średniookresowego przyjętego w programie, w szczególności poprzez wdrożenie środków służących zmniejszeniu, zgodnie z planem, wskaźnika wydatków, jak również przez skoncentrowanie działań dostosowawczych w okresie początkowym;
- ii) przedsięwzięcia środków w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do systemu emerytalnego.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	PK grudzień 2005 r.	4,2	3,9	4,0	4,0	3,8
	KOM listopad 2005 r.	4,2	3,8	4,0	4,2	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	4,0	3,8	3,9	4,0	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2005 r.	3,6	2,5	2,5	2,4	2,4
	KOM listopad 2005 r.	3,6	2,6	2,5	2,5	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	3,6	3,0	2,7	2,6	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 1,4	- 1,2	- 0,7	- 0,3	0,0
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,5	0,2	n.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽¹⁾	- 1,2	- 1,2	- 1,3	- 1,3	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	- 2,1	- 1,7	- 1,7	- 1,4	- 1,0
	KOM listopad 2005 r.	- 2,1	- 1,7	- 1,9	- 1,6	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	- 2,1	- 2,1	- 1,8	- 1,1	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	- 0,5	- 0,2	- 0,3	- 0,1	0,2
	KOM listopad 2005 r.	- 0,2	- 0,1	- 0,4	- 0,2	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	- 0,3	- 0,4	- 0,2	0,4	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 1,4	- 1,2	- 1,4	- 1,3	- 1,0
	KOM listopad 2005 r.	- 1,5	- 1,5	- 1,7	- 1,7	n.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽³⁾	- 1,4	- 1,2	- 1,4	- 1,3	- 1,0
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 1,5	- 1,5	- 1,7	- 1,7	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	29,5	29,0	29,6	29,8	29,4
	KOM listopad 2005 r.	29,8	29,3	29,5	29,2	n.d.
	PK styczeń 2005 r.	30,2	30,7	30,9	29,7	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ W programie nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ Prognozy służb Komisji nie uwzględniają środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ Na podstawie szacunkowego potencjalnego wzrostu w wysokości odpowiednio 3,7 %, 3,5 %, 3,5 % i 3,5 % w latach 2004-2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.